

Comunicação Pública e a Defensoria Pública da União: planejar para o cidadão

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública.

Aluno: Francisco Pereira Neves de
Macedo

Orientador: Prof. Msc. Amarildo Baesso

BRASÍLIA – DF

Novembro/2014

Comunicação Pública e a Defensoria Pública da União: planejar para o cidadão

Autor: Francisco Pereira Neves de Macedo

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

A estimativa é de que 142 milhões de brasileiros sejam potenciais assistidos da Defensoria Pública da União (DPU). Pelo número de cidadãos atendidos ao ano – 638 mil em 2013 –, o povo ainda não conhece suficientemente o serviço. A Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (Lei n.º 80/1994), em seu artigo 4º, inciso III, incluiu entre as atribuições do órgão a de “promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico”. A hipótese deste artigo é a de que uma política de comunicação da DPU pode ser capaz de cumprir seu objetivo com o entendimento e a operacionalização de uma comunicação de fato pública, demandante de uma opção política pela cidadania e pelo interesse público. O objetivo geral do estudo é discutir a necessidade de planejamento das ações de comunicação realizadas no Órgão.

Palavras-chave: comunicação pública; defensoria pública; planejamento.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	4
2. Ambiente de pesquisa: Defensoria Pública da União	8
3. Revisão Teórica: Conceito de Comunicação Pública	11
4. O atual estágio da Comunicação Social na DPU.....	16
5. Conclusão	20
6. Referências	22

1. Introdução

A Defensoria Pública da União (DPU) presta assistência jurídica integral e gratuita na Justiça Federal a quem não tem condições de pagar os serviços de um advogado. A Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (Lei n.º 80/1994), em seu artigo 4º, inciso III, incluiu entre as atribuições do órgão a de “[...] promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico”.

Com 19 anos de existência, a DPU conta com 561 cargos de defensor público federal, distribuídos nas 27 capitais dos estados e do Distrito Federal e em 40 cidades do interior. Isso representa atuação em 25% do total de municípios com varas da Justiça Federal. A estimativa é de que 142 milhões de brasileiros sejam potenciais assistidos¹. Dessa forma, o chamado atendimento de balcão é limitado. Pelo número de cidadãos atendidos ao ano – 638 mil em 2013 (BRASIL, 2014, p. 36) –, parece plausível concluir que o povo ainda não conhece suficientemente o serviço.

Em consonância com as premissas legais da Instituição, o primeiro Plano Estratégico (2012-2015) elaborado pela DPU estabeleceu como missão: “garantir aos necessitados o conhecimento e a defesa de seus direitos”. (BRASIL, 2012) Nesse sentido, não basta à Defensoria cumprir os mandamentos constitucionais de publicidade comuns a toda a Administração Pública. É preciso que seja proativa na tarefa de comunicar à sociedade sobre os seus direitos.

É justamente o impacto dessa peculiaridade da DPU na forma de pensar a comunicação o tema deste estudo. Nesse contexto, o problema de pesquisa consiste em responder à seguinte pergunta: como garantir aos necessitados o conhecimento dos seus direitos?

A hipótese deste artigo é a de que um trabalho de comunicação social de um órgão incluído entre os seis maiores balcões de atendimento da Administração Pública federal² será capaz de atingir esse objetivo a partir do entendimento, do planejamento e da operacionalização de uma comunicação de fato pública, demandante de uma opção política pela cidadania e pelo interesse público³.

O objetivo geral do estudo é discutir a necessidade de planejamento das ações de comunicação realizadas no Órgão. Os objetivos específicos são: (a) apresentar o ambiente de pesquisa, ou seja, o contexto em que está inserida a

Defensoria Pública da União; (b) refletir sobre o conceito de comunicação pública; e (c) explicar, do ponto de vista deste autor, o estágio em que se encontra a Comunicação Social na Instituição.

Tendo em vista que o conceito de cidadania, intrínseco às noções de república e democracia⁴, está intimamente relacionado à ideia de conhecimento pelos indivíduos de seus direitos e deveres, a função comunicativa da DPU atende a objetivos superiores à própria Instituição, sendo parte de um esforço mais amplo de fortalecimento do Estado Democrático de Direito, restabelecido há 29 anos, após mais de duas décadas de ditadura militar.

Diante desse quadro, a pesquisa pode servir de referência para outras organizações com características semelhantes: atendimento direto à população, capilaridade por todo o Brasil; dimensão e diversidade do público potencial. Além de auxiliar no desenvolvimento e na reformulação de estruturas de Comunicação Social no serviço público. Do ponto de vista teórico, o estudo contribuirá para as discussões no ambiente acadêmico sobre as diversas interpretações conceituais de comunicação pública.

A base metodológica desta pesquisa é teórica e foi possível por meio de análise bibliográfica e documental de dados e informações. O estudo recorreu também a leituras sobre planejamento estratégico, ao partir do princípio de que, para servir aos assistidos, é preciso saber quem são e onde estão as pessoas que compõem o público da DPU.

Nesse sentido, em *Safari de Estratégia*, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2009, p. 59), fazem uma revisão das 10 principais escolas do planejamento estratégico e concluem que a maior parte delas possui as mesmas ideias básicas: (1) estágio de fixação de objetivos; (2) estágio de auditoria externa (previsões feitas a respeito de previsões futuras); (3) estágio de auditoria interna (estudo de forças e fraquezas da instituição); (4) estágio de avaliação de estratégia (análise de riscos, necessidade de delineamento de estratégias); e (5) estágio de operacionalização da estratégia (implementação).

Ao tratar de planejamento voltado para área de relações públicas comunitárias, Margarida Kunsch (2009, p. 449) também entende que, apesar das diferentes tipologias variantes de acordo com a realidade em que se está inserido, os conceitos básicos que fundamentam o processo de planejamento são os mesmos

e aplicáveis a qualquer área. No contexto das organizações, de acordo com a autora, o planejamento ocorre em três níveis: estratégico, tático e operacional. O planejamento estratégico caracteriza-se como de longo prazo; o planejamento tático, de curto prazo; e o planejamento operacional é responsável pela formalização, por meio de documentos escritos, de todo o processo e das metodologias a serem adotadas. Kunsch define planejamento como um processo técnico, racional, lógico e político – como um ato de inteligência, sempre vinculado a situações da vida de pessoas, grupos e organizações das esferas pública e privada.

Nesse contexto, Kunsch apresenta o trabalho de Carlos Matus⁵, que, segundo a autora, revolucionou a forma como os governos faziam planejamento social. Matus é autor do planejamento estratégico situacional (PES), método que enfatiza a organização da ação para a intervenção e transformação social. De acordo com a autora, o método não se limita “[...] à questão dos recursos econômicos, mas valoriza também a dimensão política do planejamento, a força e o poder dos sujeitos, a capacitação dos atores para o diálogo com os agentes envolvidos.” (Ibidem, p. 457). Kunsch faz referência à definição usada por Jackson de Toni em relação ao PES:

O planejamento estratégico situacional é antes de tudo um potente enfoque metodológico, com alguns princípios e visões filosóficas sobre a produção social, a liberdade humana e o papel dos governos, governantes e governados. A análise de problemas, a identificação de cenários, a visualização de outros atores sociais, a ênfase na análise estratégica são elementos fundamentais e diferenciadores do PES em relação a outros métodos de planejamento (DE TONI, 2004 apud KUNSCH, 2009, p. 452).

Outro diferencial do método desenvolvido por Matus para os fins deste artigo é o fato de o PES ser pensado especificamente para a realidade do setor público, considerando os fatores técnicos e políticos envolvidos no jogo social. De acordo com o autor, o fundamento do PES é a teoria de um jogo semicontrolado a serviço da prática racional da ação humana (MATUS, 2006, p.117).

A ideia do jogo semicontrolado admite que existem variáveis controláveis e não controláveis na realidade e isso afeta a capacidade de planejar. Para Matus, apesar dessa inexorável imprevisibilidade, o jogo semicontrolado permite calcular resultados com alta margem de segurança ou com probabilidades (Ibidem, p. 118).

O PES é composto de quatro momentos: explicativo (foi, é, tende a ser); normativo (deve ser); estratégico (pode ser do deve ser); e tático-operacional (fazer)

(Ibidem, p. 141-142). A partir da proposição de Kunsch (2009, p. 459), entendido que não existe uma metodologia definitiva, irrefutável, e que o método desenvolvido por Carlos Matus, a partir das características já expostas, é aplicável à realidade da Assessoria de Comunicação Social da DPU, este artigo se dedicará, no limite das restrições de tempo e espaço para esta pesquisa, a explicar, do ponto de vista do autor deste trabalho, o estágio em que se encontra a Comunicação Social do Órgão, com base no primeiro dos quatro momentos do planejamento estratégico situacional proposto por Matus: o explicativo. Dessa forma, pretende-se tornar esta reflexão um ponto de partida possível para o planejamento das ações de comunicação na Instituição.

2. Ambiente de pesquisa: Defensoria Pública da União

A Defensoria Pública da União, assim como as defensorias públicas estaduais e do Distrito Federal, foi criada pela Constituição de 1988 como essencial à função jurisdicional do Estado. A divisão de competências das defensorias públicas segue a do Poder Judiciário. As defensorias públicas estaduais atuam perante a Justiça Estadual e a DPU perante a Justiça Federal, do Trabalho, Eleitoral, Justiça Militar, Tribunais Superiores e Supremo Tribunal Federal. A maior parte dos casos atendidos pela DPU é em favor da população sem condições de pagar um advogado contra órgãos federais (INSS, Caixa Econômica Federal, Ibama, Correios etc.). Já às defensorias estaduais cabe representar o cidadão pobre em demandas jurídicas entre particulares (homicídio, roubo, direito de família, direito do consumidor) ou contra estados e municípios.

Em 1994, com a aprovação da Lei Complementar n.º 80, as defensorias públicas foram organizadas. De todo modo, a DPU foi implantada de fato, em caráter emergencial e provisório, a partir da Lei n.º 9.020, de 1995.

O Ministério da Justiça instituiu em 2003 a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), órgão de articulação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que teve atuação fundamental para a promulgação da Emenda à Constituição (EC) n.º 45, conhecida como Reforma do Poder Judiciário. Entre outras alterações no Sistema de Justiça, a EC n.º 45/2004 concedeu autonomia às defensorias públicas estaduais. Devido à ausência de referência explícita à esfera federal da defensoria pública no texto de 2004, a inovação constitucional só foi ampliada para a DPU com a EC n.º 74/2013, que concedeu ao órgão autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária.

De 1995 a 2013, a DPU esteve juridicamente vinculada ao organograma do Poder Executivo, ligada ao Ministério da Justiça. A recente alteração colocou a Defensoria Pública da União na mesma posição jurídico-constitucional do Ministério Público e do Poder Judiciário em relação ao Poder Executivo.

Outro momento importante para o fortalecimento do acesso integral e gratuito à justiça no país foi a aprovação da Lei Complementar n.º 132, de 2009, que alterou dispositivos da Lei Complementar n.º 80. O principal avanço da nova legislação foi a ampliação do entendimento de assistência judicial para assistência jurídica, com a

explicitação do dever da Defensoria Pública de atuar em prol dos direitos humanos, com a priorização de soluções extrajudiciais de conflitos e a prerrogativa de impetrar ações civis públicas para garantir direitos coletivos. Segundo o defensor público-geral federal, Haman Córdova:

Neste momento, a Defensoria Pública deixa de ser uma instituição marcada pelo ajuizamento de demandas perante o Poder Judiciário para agregar à sua função e imagem a promoção da difusão, conscientização e proteção dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; do exercício da defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos, passando a compor conselhos penitenciários, comitês de saúde e de enfrentamento ao tráfico de pessoas, dentre outros inúmeros avanços em sua missão institucional (CÓRDOVA, 2013).

Rogério Bastos Arantes (2004, p. 105) trata do impacto das ações civis públicas no que denomina segunda onda de expansão do Poder Judiciário (a primeira foi nos anos 1930 e 1940). De acordo com o autor, a década de 1980 deu início a uma profunda transformação no ordenamento jurídico. Arantes destaca a criação do instrumento da Ação Civil Pública, em 1985, como fundamental no processo de reconhecimento legal da existência de direitos difusos e coletivos, como os direitos do consumidor, meio ambiente e patrimônio histórico-cultural.

O marco mais recente da DPU ocorreu em junho de 2014, com a promulgação da EC n.º 80. A Emenda à Constituição estabeleceu prazo de oito anos para que todas as unidades jurisdicionais do país contem com defensores públicos.

O contexto para o fortalecimento do acesso integral e gratuito à justiça está relacionado à expansão do Judiciário. De acordo com Arantes (2004, p. 98), o Judiciário transformou-se em “[...] instância de implementação de direitos sociais e coletivos, especialmente na segunda metade do século XX”.

Segundo o autor, existem dois enfoques principais para explicar a expansão do Judiciário no período: (1) Sociológico: associa a expansão do Judiciário e suas dificuldades atuais ao desenvolvimento e crise do chamado Estado de Bem-Estar Social no século XX; (2) Institucional: associa a expansão do Judiciário à ampliação do acesso à Justiça para direitos coletivos, especialmente a partir da década de 1970.

De acordo com a vertente sociológica, que tem Boaventura de Sousa Santos como importante representante, o Judiciário passa a ser acionado para dar efetividade prática a essa nova legislação social, muito mais substantiva do ponto de

vista dos direitos de cidadania. A consequência é o aumento exponencial da procura judiciária e a explosão da litigiosidade. Com a crise do Estado de Bem-Estar Social, configura-se um contexto dúbio: escassez de recursos públicos versus direitos legislados abundantes (Ibidem, p. 99-100). Já a vertente institucional, que tem Cappelletti e Garth como referências, afirma que direitos e regras processuais mudaram muito ao longo do século XX, colocando a Justiça ao alcance formal dos atores coletivos da sociedade.

Luis Werneck Vianna (2007, p. 40) entende o *boom* da litigiosidade como “[...] fenômeno mundial, convertendo a agenda do acesso à Justiça em política pública de primeira grandeza”. Na avaliação do autor, “[...] sem Estado, sem fé, sem partidos e sindicatos, as expectativas de direitos deslizam para o interior do Poder Judiciário, o muro das lamentações do mundo moderno”.

A invasão do direito sobre o social avança na regulação dos setores mais vulneráveis, em um claro processo de substituição do Estado e dos recursos institucionais classicamente republicanos pelo Judiciário, visando a dar cobertura à criança e ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência física. O juiz torna-se protagonista direto da questão social (VIANNA, 2007, p. 41).

No Brasil, o aumento da litigiosidade tem na Carta Magna de 1988 marco fundamental, tendo em vista o expressivo número de garantias e direitos previstos em contraposição às dificuldades do Estado em efetivá-los por meio de políticas públicas. Esse é o contexto, portanto, em que surge a Defensoria Pública no ordenamento jurídico brasileiro.

3. Revisão Teórica: Conceito de Comunicação Pública

Delimitar o conceito de comunicação pública é tão difícil como contar os inúmeros usos do termo na literatura e nas instituições. Comunicação institucional, corporativa, governamental e política são muitas vezes consideradas sinônimos naturais quando o assunto é comunicação no serviço público. A coletânea de artigos *Comunicação Pública – Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*, organizada por Jorge Duarte (2009), desaconselha a simplificação do conceito, justamente pelo risco de confundir perspectivas de comunicação absolutamente distintas.

De acordo com Duarte (Ibidem, p. 60), talvez seja mais fácil definir o que não é comunicação pública. “Não trata de comunicação sobre interesses particulares, privados, de mercado, pessoais, corporativos, institucionais, comerciais, promocionais ou de ‘um público’”.

No mesmo sentido, Elizabeth Pazito Brandão (in DUARTE, 2009, p. 15) também aponta que uma característica de quase todos os autores da área é o cuidado extremo em citar o que a comunicação pública não é, apesar de ainda não se ter chegado a um acordo sobre o que ela é ou deveria ser. “E o foco da atenção da maior parte dos autores é ressaltar que a comunicação pública não é comunicação governamental e diz respeito ao Estado e não ao Governo”.

Com relação à diferença de uma comunicação voltada para a cidadania e outra, focada no fortalecimento da imagem institucional, é pertinente citar Graça França Monteiro:

Parafraseando o filósofo e físico francês Gérard Fourez (1995), quando se fala em comunicação como espaço de mediação entre organizações e sociedade, pode-se decidir por praticar uma divulgação de informações do tipo “efeito de vitrine”, em que o que prevalece é uma comunicação estratégica em que as informações que circulam têm por objetivo final a promoção institucional e a obtenção de apoio e cooperação da chamada opinião pública, ou do tipo “transmissão de poder social”, em que essa opinião pública é convocada para participar das decisões que lhe afetam o cotidiano e em que o direito à informação ultrapassa a noção de “liberdade de expressão” para abranger também o “poder de ser ouvido”, garantindo, assim, a assimilação e a implementação de práticas participativas para a consolidação da cidadania e a construção de um Estado democrático. Essa escolha não é meramente uma questão de abordagem teórica, mas de opção sociopolítica do fazer comunicacional (MONTEIRO in DUARTE, 2009, p. 44).

Monteiro afirma que as informações que formam a essência da comunicação pública apenas são visíveis a longo prazo. A justificativa da autora é que esse tipo de comunicação demora mais tempo para se consolidar, “[...] já que seu objetivo, além de informar, é qualificar o cidadão para exercer seu poder de voz, de voto e de veto nas questões que dizem respeito à coletividade” (Ibidem, p. 40).

Margarida Kunsch cita Paulo Freire (1979 apud KUNSCH, 2009, p. 66) para tratar dessa relação com o público ao qual se deseja, mais que informar, levar conhecimento. Freire entende que é necessário considerar “[...] a concepção problematizadora e a superação da contradição educador-educando: ninguém educa ninguém – ninguém se educa a si mesmo – os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo”. Kunsch faz referência a Cicilia Krohling Peruzzo (1982 apud KUNSCH, 2009, p. 447), que também explorou essa conexão possível entre as relações públicas junto aos mais necessitados e o pensamento freireano sobre educação. Na avaliação da autora, “[...] as relações públicas a serviço da classe dominada se inserem na concepção ‘libertadora’ da educação. Esta problematiza, desmistifica a realidade, desocultando-a. Em lugar do homem-coisa, adaptável, luta pelo homem-pessoa, transformador do mundo.”

Em contraposição ao empoderamento possível ao homem-pessoa, transformador do mundo, Heloísa Matos (in DUARTE, 2009, p. 53) argumenta que “[...] um cidadão que não acredita ter direito a se expressar, que não valoriza o que tem a dizer e que se sente incapaz de comunicar isso adequadamente aos outros dificilmente terá condições de integrar a rede social da comunicação pública”. Para a autora, a base da discussão é a elaboração de uma cultura cívica e comunicacional do que seja público e do valor deste público. Matos entende que o fato de o indivíduo ter baixa escolaridade não o impede de participar da esfera pública, desde que se sinta imbuído de sua importância e do valor de sua participação.

Apesar de reconhecer que o conceito de comunicação pública ainda não está maduro, Jorge Duarte (Ibidem, p. 64) também entende que o termo deve ser compreendido em sentido mais amplo do que o de dar informação. “Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe”. Segundo o autor, “[...] na prática, isso inclui o estímulo a ser protagonista naquilo que lhe diz

respeito, ter conhecimento de seus direitos, a orientação e o atendimento adequado”.

Ao tratar do conjunto de instrumentos de comunicação pública, Duarte (Ibidem, p. 65) os divide em instrumentos de informação e instrumentos de diálogo. Os instrumentos de informação, segundo o autor, têm foco em subsídios, disponibilização e fornecimento de dados e orientações, ajudam a ampliar o conhecimento sobre um tema: relatórios, bancos de dados, publicações institucionais, iconografia, noticiário da imprensa, Internet, banners, quadros murais, publicidade, fôlderes, folhetos, cartazes, guias, boletins eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos, eventos simbólicos.

Já os instrumentos de diálogo estabelecem instâncias de interação no âmbito de cooperação, compreensão mútua, acordos, consensos, encaminhamento na busca de soluções: fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, teleconferências, redes de diferentes tipos, reuniões, mesas de negociação, câmaras técnicas, conselhos setoriais, eventos dirigidos, conselhos gestores, centrais e serviços de atendimento ao cidadão, agentes sociais, consultas públicas.

Dentre as diversas definições, ao tratar especificamente do caso brasileiro, Brandão (in DUARTE, 2009, p. 4) estabelece como ponto comum entre os conceitos de comunicação pública o fato de tratar-se de “[...] um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania”. É com este norte conceitual e a convicção já mencionada do que definitivamente não é comunicação pública que este artigo trabalha.

De volta à diferença da comunicação “efeito de vitrine” para a comunicação “transmissão de poder social” sugerida por Fourez (2005 apud MONTEIRO in DUARTE, 2009, p. 44), o que quer a Defensoria Pública da União? Apesar de o fortalecimento da imagem institucional ser legítimo em qualquer instituição (pública ou privada), este artigo pressupõe que a segunda perspectiva é prioritária na DPU.

Mais do que uma escolha discricionária de qual caminho o gestor de comunicação deseja seguir, a prioridade para a operacionalização de uma comunicação pública de “transmissão de poder social” está vinculada à própria Lei Complementar nº 80, que, em seu artigo 4º, inciso III, inclui entre as atribuições do

Órgão “[...] promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico”. No mesmo sentido, soma-se ao dispositivo legal que cria a Defensoria Pública o primeiro Plano Estratégico do Órgão (2012-2015), ao estabelecer como missão “[...] garantir aos necessitados o conhecimento de seus direitos”.

Por essa perspectiva, o fortalecimento da imagem institucional convive harmonicamente com a ideia central de uma comunicação voltada para o empoderamento social do assistido da Defensoria Pública da União por meio do conhecimento e da conscientização de seus direitos. Afinal, ao contrário de uma empresa comercial, o produto oferecido pela DPU já é um produto social, qual seja, a assistência jurídica integral e gratuita. Dessa forma, o atendimento à população não é uma estratégia de promoção social, mas a essência de sua atividade. A reflexão remete ao conceito de marketing social desenvolvido por Kotler e Roberto (1989 apud FONTES, 2002, p. 80) e analisado por Miguel Fontes em Marketing Social Revisitado.

[...] no caso de uma empresa condicionar sua atuação social com o objetivo de agregar valor ao seu produto, ela não estará fazendo marketing social. Essa empresa continua desenvolvendo uma atividade puramente do marketing comercial, com uma estratégia de promoção social. [...] No entanto, com a constatação de que o produto social – representado por um conhecimento, atitude ou prática específica, – esteja sendo o único produto promovido pela empresa, então ela estará efetivando uma ação de marketing social (FONTES, 2002, p. 97).

Débora Pinheiro (2009, p. 78) aborda um ponto fundamental: “[...] entender com clareza a quem está servindo e a quem deve servir é o primeiro passo. Assim, decisões editoriais das mais prosaicas são tomadas de maneira estratégica e não apenas tática ou, pior, sem critério”.

Seguindo tão somente a mesma lógica das assessorias de comunicação da iniciativa privada, focadas na instauração e na manutenção de uma imagem positiva de suas empresas e de seus assessorados, os assessores de comunicação pública descuidam de missões mais importantes, que dizem respeito à transparência, à prestação de contas e ao amadurecimento da instituição enquanto parte de uma democracia em processo de consolidação. Descuidam portanto de seu papel mais importante, que não é o de “vender” uma imagem positiva do ministro ou do ministério, mas expor uma instituição pública de maneira a cumprir com seus compromissos no terreno da comunicação (PINHEIRO, 2009, p. 26).

Ao responder a quem se deve servir em relação à política pública de acesso integral e gratuito à justiça, executada pela Defensoria Pública da União, é coerente

afirmar que a estrutura formal de Assessoria de Comunicação Social (Ascom), assim como os defensores públicos e todo o corpo de servidores da Instituição servem aos assistidos, aqueles sem condição de pagar pelos serviços de um advogado, sendo esse entendimento premissa para planejar a comunicação no órgão.

4. O atual estágio da Comunicação Social na DPU

Carlos Matus, ao tratar do primeiro momento do planejamento estratégico situacional, o explicativo, problematiza o conceito de diagnóstico. No entendimento do autor, existem várias explicações da realidade do jogo social e essa variação se dá de acordo com quem explica.

A diferenciação das explicações abre o caminho do entendimento e aperfeiçoa o do confronto. Essa diferenciação explicativa não reside na realidade em si, mas em quem a explica. Mas, como a explicação motiva a ação e esta muda a realidade, toda a explicação é uma colaboração na construção do mundo. [...] Uma explicação situacional o é apenas se há um ator ou jogador que se lhe identifica (MATUS, 2006, p. 125).

Dessa forma, tudo o que será dito neste capítulo, será dito por alguém que se identifica e se assume como ator no jogo social do qual participa. O autor deste artigo é assessor-chefe de Comunicação Social da DPU, com atividade na sede nacional do órgão, em Brasília. O exercício, a partir da explicitação de quem declara o problema, é fugir do conceito de diagnóstico que, segundo Matus, pressupõe uma explicação única supostamente objetiva, e, muitas vezes, sem autor reconhecível. No seu entendimento, essa visão, “[...] em vez de diferenciar as explicações dos diversos jogadores, combina-as, ou confunde-as numa só explicação genérica que não representa ninguém” (Ibidem, p. 125).

Com base no método do PES, este primeiro momento “[...] se refere à construção de explicações para fundamentar a própria ação e interferir e compreender a ação dos componentes”. Para Matus, “[...] a apreciação da situação conduz aos objetivos, e os objetivos à seleção de problemas e ao aprofundamento da explicação situacional”. (Ibidem, p. 141).

Seguindo o roteiro feito por Kunsch a partir do estudo de Matus, nesse momento de explicação sobre o atual estágio da Comunicação Social na DPU, este trabalho tentará responder a partir do ponto de vista deste ator social as seguintes perguntas: (a) Qual é a realidade social com que se trabalha? (b) Quais são os “nós críticos” que afetam a eficácia da comunicação do grupo que está sendo estudado? (c) Quais as ameaças e oportunidades do ambiente externo? (d) Quais as limitações e as potencialidades do ambiente interno para alcançar os objetivos pretendidos? (KUNSCH, 2009, p. 457).

No que diz respeito à realidade social, às limitações e potencialidades do ambiente interno é preciso ressaltar que a Assessoria de Comunicação Social (Ascom) da DPU trabalha para levar o conhecimento dos direitos a grupos vulneráveis, como idosos; deficientes físicos; privados de liberdade; enfermos; população em situação de rua; refugiados; quilombolas; comunidades de terreiro; ciganos; escarpelados; hansenianos, dentre outros.

Para atingir esse público diverso, a Ascom é dividida, desde fevereiro de 2014, a partir da edição de novo regimento interno do Órgão, em duas coordenações: Imprensa e Publicidade. A Ascom é responsável pela criação de material gráfico, relacionamento com a mídia, produção de programa de rádio semanal e publicação de notícias para o site da Instituição. Dessa forma, conta apenas com instrumentos de informação e, mesmo assim, muitas vezes, informações de interesse mais institucional e corporativo que público.

Um nó crítico perceptível a partir dessa estrutura e da carta de serviços apresentada acima é como se relacionar com esse público heterogêneo. Não há na Defensoria Pública da União, de forma articulada, a via responsável pelo caminho de volta, ou seja, aquela que traz a informação do assistido para a Instituição. Não há participação popular na construção da política pública de acesso integral e gratuito à justiça - como ocorre na saúde, na educação e na assistência social, com a existência de conselhos, conferências estaduais e nacionais. A DPU não possui também uma ouvidoria, um canal aberto para receber reclamações sobre o atendimento prestado nas unidades.

Na questão da construção de um relacionamento com esses vários públicos, Kunsch chama atenção para a ausência de um trabalho articulado de relações públicas na maior parte dos setores de comunicação no serviço público. De acordo com a autora, “[...] é notório como o poder público subestima o potencial de relações públicas, priorizando a propaganda e a assessoria de imprensa, deixando de realizar ações comunicativas proativas e empreendedoras com vista ao desenvolvimento integral da sociedade” (KUNSCH, 2009, p. 448). Ao definir o conceito de relações públicas comunitárias, Kunsch (Ibidem, p. 443) argumenta que “[...] as relações públicas comunitárias implicam sua participação ‘na’ comunidade, dentro dela e em função dela”.

Outro aspecto relevante de lidar com grupos vulneráveis diz respeito à linguagem. Em *Sete Portas da Comunicação Pública* (2003), Maurício Lara destaca dois cuidados que se deve ter ao buscar ser bem sucedido no estabelecimento de uma linguagem que seja entendida pelo público da Instituição. O primeiro é que mudar o linguajar não significa mudar o discurso. O segundo reforça que a adequação da linguagem não pode ser confundida com pouco caso à inteligência das pessoas. De acordo com o autor, “[...] o desafio é falar com clareza para os diversos públicos” (LARA, 2003, p. 79). Essas orientações são especialmente válidas para o caso da DPU, ao considerar que se trata de órgão jurídico com a missão de se fazer entender por um público sem nenhum conhecimento formal em Direito. O esforço cotidiano envolve falar sobre Direito sem cair no *juridiquês*, compreendido apenas pelos iniciados no assunto.

Ao partir do pressuposto de que a explicação envolve a Ascom e não a DPU como um todo, a principal ameaça externa, apesar de interna ao Órgão, diz respeito à falta de alinhamento da estrutura e do trabalho de comunicação nas unidades da Defensoria no Brasil. A construção da estrutura de Comunicação Social se deu sem normativos definidos. As assessorias locais surgiram vinculadas aos defensores chefes nos estados, sem articulação com o órgão administrativo central, num contexto institucional de grande autonomia em relação à sede.

A baixa governança da Ascom da sede nacional do órgão em relação às ações de comunicação executadas pelo país evidencia descompasso entre os 15 jornalistas distribuídos em 12 das 67 unidades da DPU. Isso porque os jornalistas lotados nas unidades respondem a um duplo comando hierárquico, dividido entre as orientações técnicas oriundas da Ascom da sede e as tarefas administrativas passadas pelo defensor público-chefe local. Em ao menos cinco unidades o problema ainda é mais crítico, tendo em vista que possuem núcleos de Comunicação Social compostos por servidores de outras áreas e estagiários subordinados diretamente ao chefe local, sem relação com a sede.

Por outro lado, uma oportunidade externa é a possibilidade de pensar a comunicação pública de forma mais ampla que a “caixinha” Ascom no organograma institucional. A criação de uma ouvidoria e a padronização do atendimento ao público, por exemplo, são indispensáveis para a elaboração de uma política de comunicação pública efetiva. Afinal, o atendimento realizado nas 67 unidades da

DPU é o primeiro contato direto das pessoas com o Órgão e fundamental para posterior assistência jurídica integral e gratuita prestada pelos defensores públicos federais.

É no atendimento que se concretiza o principal desafio da DPU: transformar uma demanda expressa, muitas vezes, de forma confusa, por um cidadão de baixa escolaridade, numa pretensão jurídica. O cenário exige do atendente habilidades que, guardadas as diferenças de propósito, assemelham-se ao trabalho de apuração e reportagem de jornalistas. Entrevistar, ouvir e registrar para depois escrever um texto de forma clara, objetiva e coesa é fundamental tanto para uma matéria jornalística como para a construção das centenas de narrativas incluídas diariamente no sistema E-Paj (Procedimento de Assistência Jurídica)⁶.

Cabe citar Mintzberg (1998, p. 157) sobre o papel das pessoas nas organizações. Para ele, “[...] uma organização sem comprometimento humano é como uma pessoa sem alma; ossos, carne e sangue sem impulso vital. Os governos precisam desesperadamente de impulso vital.”

É no atendimento ao público também, por meio do diálogo com o cidadão sobre os seus direitos, que se efetiva a comunicação pública. Conforme sustenta Graça França Monteiro (in DUARTE, 2009, p. 41), “[...] na comunicação pública, o RECEPTOR é a um só tempo: cliente, consumidor, contribuinte, eleitor, voluntário, em suma: cidadão. E, como, tal, tem direitos e trata de exercê-los”.

Seria ingênuo acreditar que o presente exercício de explicar o atual estágio da Comunicação Social na DPU esgota de alguma maneira as inúmeras variáveis que devem ser consideradas para a realização de um plano estratégico confiável. Como o próprio Matus defende:

A planificação situacional, em síntese, diz-nos que nunca se governa com total governabilidade do sistema e total capacidade de governo. [...] Essas limitações nos impõem abandonar o delineamento determinístico sobre o futuro e adotar formas de delineamento mais flexíveis. Em outras palavras, devemos substituir o cálculo determinístico pelo cálculo interativo e a fundamentação de apostas em contextos explícitos. Esses contextos explícitos são cenários possíveis do plano (MATUS, 2006, p. 130).

No mesmo sentido, Matus defende, e este estudo corrobora, que “[...] nenhuma técnica de planificação é segura diante da incerteza do mundo real e devemos nos apoiar em nossa capacidade para acompanhar a realidade.” (Ibidem, p. 139).

5. Conclusão

A DPU trabalha com o número de 142 milhões potenciais assistidos. Numa razão simplificadora, de divisão do número potencial por atendimentos realizados em 2013 (683 mil), pode-se concluir que a Instituição atingiu apenas 0,48% do seu público potencial. É possível buscar diferentes explicações para esse desconhecimento sobre os serviços do Órgão.

O trabalho realizado nesta pesquisa, amparado pelo contexto em que está inserida a DPU, a discussão sobre o conceito de comunicação pública e o exercício de explicar o atual momento da Comunicação Social na Defensoria leva a uma interpretação dessa equação por outra perspectiva. A pergunta não seria como fazer para aumentar o número de assistidos que procuram atendimento da DPU, mas sim como a Comunicação Social pode contribuir para fazer com que a DPU encontre, estabeleça relações continuadas e cumpra sua missão de levar aos necessitados o conhecimento dos seus direitos. A principal reflexão sobre a necessidade de se buscar uma comunicação de fato pública na DPU é entender que o caminho é inverso, ainda mais quando se trata de grupos vulneráveis.

Não há número mágico: 142 milhões ou 683 mil assistidos. É preciso deixar o número em segundo plano e procurar os públicos de forma ativa: moradores de rua, quilombolas, comunidades tradicionais, hansenianos, escarpelados, refugiados, moradores de favela, sem teto. Aqui se fala de gente. Não são números passivos a se aguardar no balcão de atendimento. Muitos desses públicos são organizados, possuem lideranças. É preciso estreitar os laços com os representantes desses grupos vulneráveis. Ouvi-los.

O duplo aspecto da comunicação pública citado por Duarte (2009), o de informação e o de diálogo, deve pautar um plano estratégico para que a Assessoria de Comunicação Social da Defensoria Pública da União exerça uma comunicação de fato pública, capaz de garantir aos necessitados o conhecimento dos seus direitos.

Para tanto, é necessário debruçar-se sobre a necessidade de planejar as ações de Comunicação Social da Instituição. Se, com um plano estratégico definido, o desafio de garantir aos necessitados o conhecimento dos seus direito é complexo – tendo em vista as dimensões do Brasil, o imenso público potencial da DPU, a

vulnerabilidade e a heterogeneidade desse público – sem um plano, com o trabalho diário dependente da intuição e imerso em sucessivas improvisações, torna-se inviável medir qualquer avanço nos objetivos de comunicação do Órgão. “Se não pensamos na grande estratégia, estamos condenados a ser seguidores e a ficar sempre atrás dos que abrem o caminho que seguimos.” (MATUS, 2006, p. 143).

6. Referências

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: Entre a Justiça e a Política. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (organizadores). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. p. 99.

BRANDÃO, E. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009. p.1-33.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei Complementar n.º 80 de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 1994.

BRASIL. Lei n.º 9.020 de 1995. Dispõe sobre a implantação, em caráter emergencial e provisório, da Defensoria Pública da União e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 1995.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 45 de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 2004.

BRASIL. Lei Complementar n.º 132 de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 74 de 2013. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 80 de 2014. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, 2014.

CÓRDOVA, Haman. Os 18 anos de assistência jurídica integral e gratuita. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-16/haman-tabosa-dpu-18-anos-assistencia-juridica-integral-gratuita>>. Data de acesso: 26/09/2014.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Plano Estratégico da Defensoria Pública da União: 2012-2015. Brasília, 2012. 36p.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Assistência Jurídica Integral e Gratuita no Brasil: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União. Brasília, 2014. 75p. Disponível em http://www.dpu.gov.br/images/stories/arquivos/PDF/mapa_dpu.pdf

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009. p.59-71.

FONTES, M. Marketing Social Revisitado: novos paradigmas do mercado social. Florianópolis: Cidade Futura, 2001.

GOMES, W. Esfera pública política e comunicação. In: GOMES, W.; MAIA, R. Comunicação e democracia – Problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. p.69-115.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. Lua Nova, São Paulo, nº 36, 1995. p. 39-p. 53.

KUNSCH, M. Planejamento e gestão das relações públicas comunitárias. In: KUNSCH, M, (org). Relações Públicas: História, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 435-464.

LARA, M. As Sete Portas da Comunicação Pública. Belo Horizonte: Gutenberg, 2003.

MATOS, H. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (org.). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009. p. 47-58.

MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J. & PAGNUSSAT, J. L. (orgs). Planejamento e Orçamento Governamental. Brasília: Enap, coletânea, volume 1, 2006. p. 115-144.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Safári de estratégia – Um roteiro pela selva do planejamento estratégico. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 392p.

MONTEIRO, G. F.. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009. p. 34-46.

PINHEIRO, D. Comunicação na administração pública federal: práticas e desafios nas assessorias dos ministérios. Brasília, 2009. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/29186009/Comunicacao-na-Administracao-Publica-Federal-praticas-e-desafios-nas-assessorias-nos-Ministerios>

VIANNA, Luis Werneck (2007). Dezesete anos de judicialização da política. In Tempo Social. Vol. 19 (2). São Paulo, Nov. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200002&lng=pt&nrm=iso . Acesso em: 20 out. 2014.

CURRÍCULO

Francisco Macedo é formado em Jornalismo pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Especialista em Jornalismo Investigativo e Realidade Brasileira pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (2009), é jornalista da Defensoria Pública da União (DPU) desde 2010, onde exerceu a função de assessor de imprensa do órgão de 2012 a 2014. Desde fevereiro de 2014 ocupa o cargo de assessor-chefe de Comunicação Social da DPU.

Contato: francisco.macedo@dpu.gov.br

NOTAS

¹ O número foi utilizado como referência para o estudo Assistência Jurídica Integral e Gratuita no Brasil: Um panorama da atuação da Defensoria Pública da União (2014). Leva em consideração pessoas com mais de dez anos de idade e rendimento mensal de até três salários mínimos de acordo com o IBGE.

² Relatório de auditoria operacional – Acessibilidade nos órgãos públicos federais (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2012).

³ De acordo com Jorge Duarte (2009, p. 70), a operacionalização do conceito de comunicação pública demanda necessariamente uma opção política pela cidadania e pelo interesse público.

⁴ Democracia é aqui entendida a partir dos três modelos normativos estudados por Habermas (liberal, republicano e deliberativo) numa perspectiva mais próxima da concepção republicana, conforme explica Wilson Gomes (2008, p. 14) em Comunicação e Democracia. “A tradição republicana, por sua vez, preocupa-se com a cidadania, entendida como a inscrição fundamental na comunidade política. [...] Mais que as liberdades negativas dos indivíduos (a liberdade entendida como ausência de constrangimentos ou como a imunidade de coerção externa), que fazem parte da agenda liberal-democrata, ao republicanismo preocupa os direitos igualitários e as oportunidades concretas de participação política e de engajamento na vida coletiva por parte da esfera civil”.

⁵ Carlos Matus nasceu no Chile, foi ministro do Governo Allende (1973) e consultor do ILPES/CEPAL. Ministrou vários cursos no Brasil nos anos noventa (escolas sindicais, IPEA, ministérios, governos estaduais e municipais). Formulador do Planejamento Estratégico Situacional (PES), criou a fundação Altadir com sede na Venezuela, para difundir o método e capacitar dirigentes. (2006, p. 144).

⁶ O Procedimento Eletrônico de Assistência Jurídica (E-Paj) é o principal sistema da Defensoria Pública da União. Nele são registrados todos os atendimentos realizados pelo órgão. A partir da narrativa produzida pelo atendente e incluída no E-Paj durante conversa de balcão com o assistido que os defensores públicos federal tomam conhecimento dos casos em que atuarão, de acordo com o ofício em que estão lotados (previdenciário, cível, criminal, criminal militar).